

Verwaltungslegitimation im Wandel – ein Blick auf Österreich

Gastautor

2016-07-20T09:00:57



von

[TERESA WEBER](#)

Der zweite Beitrag zur Schwerpunktwoche fragt, wie sich die (Wahrnehmung der) Verwaltungslegitimation in Österreich in den letzten Jahrzehnten geändert hat. Aus den vielfältigen Problemstellungen, die in diesem Kontext diskutiert werden könnten, soll hier vor allem auf die Frage der Legitimation durch Unabhängigkeit und der Legitimation durch Öffnung für die Öffentlichkeit eingegangen werden.

Nicht wandelbar? – Legitimation als Gesetzesbindung

Wie auch in anderen demokratischen Ordnungen wird Verwaltungslegitimation in Österreich seit Inkrafttreten des B-VG über die Gesetzesbindung der Verwaltung definiert wird. Diese grundsätzliche Ausrichtung der Verwaltungslegitimation ist in Österreich in [Art. 18 Abs 1 B-VG](#) festgeschrieben. Demnach erfolgt die gesamte Verwaltung aufgrund der Gesetze. Diese Gesetzesbindung hat eine demokratische und eine rechtsstaatliche Komponente: Gemeinsam mit der Weisungsbindung und der parlamentarischen Verantwortlichkeit der obersten Verwaltungsorgane stellt sie die Bindung an den Volkswillen sicher; gemeinsam mit der Kontrolle durch unabhängige Gerichte – seit 1.1.2014 gibt es in Österreich eine umfassende (zweistufige) Verwaltungsgerichtsbarkeit – wird die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben gerichtlich durchsetzbar sichergestellt. Es handelt sich damit um ein klassisches Modell der Input-Legitimation: Es nimmt den demokratischen Volkswillen, der sich in den Gesetzen äußert, zum Ausgangspunkt der Legitimation.

Von der Legitimation durch Abhängigkeit zur Legitimation durch Unabhängigkeit

Während der Ausgangspunkt der Legitimation als solcher weiter besteht, hat sich die Ausgestaltung und Wahrnehmung der begleitenden Legitimationsumstände gewandelt. So ist etwa die Weisungsbindung offenbar nicht mehr notwendiger Bestandteil des Verständnisses von Verwaltungslegitimation. Das zeigt die – oft auch unionsrechtlich bedingte – Einrichtung von unabhängigen Verwaltungsbehörden, die weitreichende Befugnisse wahrnehmen (z.B. Datenschutzkommission, Regulierungsbehörden). Ermöglicht wird das verfassungsrechtlich durch die insb auch mit Blick auf das EU-Recht weitreichende Befugnis des einfachen Gesetzgebers, weisungsfreie Verwaltungsorgane zu schaffen ([Art. 20 Abs. 2 B-VG](#)). An Stelle der Weisungsbindung treten dann vor allem Berichtspflichten der unabhängigen Stellen, die eine wirksame staatliche Aufsicht sicherstellen sollen.

In der Öffentlichkeit wird die Unabhängigkeit, also das Fehlen einer Weisungsbindung, eher als Steigerung der Legitimität wahrgenommen – (einigen) politischen Verantwortungsträgern wird nämlich inzwischen eine gehörige Portion Misstrauen entgegengebracht (s z.B. [hier](#)). Die Weisungsbindung bzw -befugnis wird nicht als Mittel zur Durchsetzung des demokratischen Volkswillens, sondern als Einfallstor für politisch motivierte, unsachliche Einflussnahme wahrgenommen (siehe etwa die in Hinblick auf die Rolle von Amtssachverständigen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgebrachten Befürchtungen [hier](#); diese Befürchtungen unter Hinweis auf die beschränkte Weisungsbindung von Amtssachverständigen zu entkräften versuchend [hier](#)).

Paradigmatisch für diese Entwicklung ist etwa die auch in Österreich geführte Diskussion um die Abschaffung der Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft (dazu z.B. [hier](#)). Den gegen die Bindung eines Organs der Gerichtsbarkeit an die Weisungen des Justizministers – oberstes Verwaltungsorgan, vor allem aber auch politischer Entscheidungsträger – vorgebrachten Bedenken wurde erst kürzlich entgegen zu treten versucht, in dem ein sogenannter „Weisungsrat“ (ursprüngliche Bezeichnung in der Diskussion: Weisenrat...) geschaffen wurde, der dem Justizminister bei der Erteilung von Weisungen beratend zur Seite stehen soll (insb. §§ 29b und c [Staatsanwaltschaftsgesetz](#)). Ob die Einrichtung des Weisungsrates einer Weisung des Justizministers in heiklen Verfahren zu mehr Akzeptanz in der Öffentlichkeit verhilft, wird sich zeigen (z.B. [in diesem Fall](#)). Den Anschein der Unabhängigkeit könnten zwei von drei Mitgliedern des Weisungsrates freilich dadurch verlieren, dass sie vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt werden (wenn auch nach Anhörung der Präsident*innen der obersten Gerichte und nach einer Vorauswahl durch den Rechtsschutzbeauftragten der Justiz). Der Vorsitzende des Weisungsrates – das dritte Mitglied – ist nach Art 90a B-VG und § 2 Staatsanwaltschaftsgesetz ohnehin selbst an Weisungen des Justizministers gebunden (dazu [Anfragebeantwortung des Justizministers](#)). Allerdings wird teilweise vertreten, dass sich diese Weisungsbindung nicht auf seine Funktion als Vorsitzender des Weisungsrates erstrecke (und zwar soweit ersichtlich vom derzeitigen [Generalprokurator selbst](#));

den Anschein der Abhängigkeit kann aber auch die Annahme einer solchen funktionellen Beschränkung des Weisungsrechts nicht verhindern. Positiv zu veranschlagen ist, dass die Empfehlungen des Weisungsrates veröffentlicht werden müssen – wenn auch nur im Fall, dass die Empfehlung durch den Justizminister nicht befolgt wird und erst nach Abschluss des Verfahrens.

Vom Arkanum zur Beteiligung der Bürger*innen

Fragen zum Wandel des Konzepts der Verwaltungslegitimation stellen sich, wie bereits angedeutet, auch aufgrund des Unionsrechts. Abgesehen von der Problematik rund um die Legitimation der Unionseigenverwaltung, etwa im Zusammenhang mit europäischen Agenturen (dazu etwa Philipp Lindermuth [hier](#) im Blog) bringt das Unionsrecht auf nationaler Ebene einen weiteren Trend: Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Findung verschiedenster verwaltungsbehördlicher Entscheidungen. Voraussetzung für eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit ist, dass diese über die Verwaltungsführung informiert ist. Schranken für die Information der Öffentlichkeit über die Verwaltungsführung ergeben sich vor allem aus der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit: [Art. 20 B-VG](#) normiert in Abs. 3 eine verfassungsrechtliche Verschwiegenheitspflicht als Regel, der die Auskunftspflicht in Abs. 4 gegenüber steht. Das könnte sich freilich ändern, wenn das schon seit Längerem im Nationalrat diskutierte [Informationsfreiheits-BVG](#) beschlossen würde.

Passend zur allgemeinen Debatte um Zugänglichkeit zu Informationen über die Verwaltungsführung findet eine Öffnung gegenüber der Öffentlichkeit auch – mehr oder weniger freiwillig – in einzelnen Genehmigungsverfahren (zB Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren) und beim Erlass genereller Verwaltungsakte, insbesondere von Verordnungen und Plänen und Programmen, statt (siehe etwa zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung des 2. Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplanes [hier](#)). Dabei kommt es in Genehmigungsverfahren, vor allem in solchen mit Umweltbezug, zu einer Erweiterung des Kreises der Parteien und der ihnen zustehenden Mitspracherechte; auch die organisierte Zivilgesellschaft (Bürgerinitiativen, Umweltorganisationen) wird verstärkt in Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden – auch durch Informationspflichten der Behörden und Stellungnahmemöglichkeiten Interessierter im Zusammenhang mit generellen Verwaltungsakten.

Durch die Öffnung der Entscheidungsfindungsprozesse soll einerseits die Wissensbasis, auf der verwaltungsbehördliche Entscheidungen beruhen, erweitert werden. Das kann die „Richtigkeit“ oder Sachangemessenheit der letztlich getroffenen Entscheidung, und damit die Legitimation des Outputs, erhöhen. Im Übrigen soll durch die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit auch die friedensstiftende Funktion des Verwaltungsvorgangs „wiederbelebt“ werden: Wer an einer getroffenen Entscheidung maßgeblich mitgewirkt hat (oder dies zumindest glaubt bzw. die Möglichkeit zur Mitwirkung hatte), wird sich mit dem Ergebnis identifizieren und dieses daher seltener bekämpfen. Es finden sich daher in Österreich in diesen Bereichen auch Elemente des Modells der „Throughput-Legitimation“.

Fazit

Das im österreichischen B-VG angelegte Modell der Verwaltungslegitimation hat sich zwar in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht grundsätzlich geändert. Gleichwohl führen einerseits der Einfluss des Unionsrechts und andererseits das steigende Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Politik und den handelnden Entscheidungsträger*innen dazu, dass in einigen Bereichen versucht wird, Teile der Legitimationskette – etwa die Weisungsbindung – zu entfernen. Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen ist darauf zu achten, die entstehenden Legitimationenlücken mit geeigneten Ersatzlegitimationselementen zu füllen. Aus demokratiepolitischer Perspektive positiv zu bewerten sind zur klassischen Legitimationsstruktur hinzutretende Legitimationselemente, etwa durch die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung durch Verwaltungsorgane.

